

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONDICIONES PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS Y LOS JÓVENES

José Javier de la Rosa Rodríguez ¹

La caracterización del concepto de políticas públicas muestra diversas adscripciones en torno a la participación de actores sociales y políticos para la construcción del bienestar colectivo de una sociedad. Oscilan entre las *visiones* que circunscriben el proceso de hechura de políticas al ámbito gubernamental, donde políticas gubernamentales es sinónimo de políticas públicas, y quienes argumentan desde una teoría de la gobernabilidad democrática, que se dotará de “publicidad” a las políticas en tanto participen gobiernos sí, pero también organizaciones sociales, organismos civiles, o, en términos generales, que se dé participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

En correspondencia con esta segunda óptica para la construcción de políticas públicas, se pueden caracterizar éstas como los *cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.*

Uno de los aspectos que determina la originalidad del enfoque de las políticas públicas es que se enraíza en investigaciones empíricas y en sus implicaciones para la acción. Pero al mismo tiempo, las políticas públicas se inscriben en la línea de (o como reacción en contra) de las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Así, los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se pueden reunir en tres grupos principales. El primero, centrado en un enfoque social, privilegia al individuo y el pluralismo, y sólo concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales. Un segundo grupo de teorías, al

contrario, insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. Según esta óptica, el Estado dispone sólo de autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o de burócratas o expertos que controlan desde su interior (teorías neoweberianas). Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, policy communities, constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría.²

El proceso de hechura de políticas públicas, en sus diversas formas de relación entre instancias estatales y sociales como las recién revisadas, encuentra versiones que inducen a una visión limitada para su definición. Una de ellas, se puede nombrar como el “ascenso democrático representativo”. El nacimiento de la política refleja un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas. Éstas son rearticuladas posteriormente por los grupos de interés y por los partidos, que se convierten en sus intérpretes y las conducen ante los máximos responsables gubernamentales de la sociedad política. Se trata de una visión ingenua de la democracia consensual y transparente.

Al contrario, en una versión de “tiranía de la oferta”, la representación de las necesidades vuelven a descender. Son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población. Por ejemplo, se resuelve el problema de la pobreza cuando la asistencia pública distribuye ayuda entre quienes ella clasifica como pobres. La oferta y la demanda se determinan cada una a través del poder político, de sus mecanismos concretos y su simbología.

Además de considerar estas versiones que pueden distorsionar la visión sobre el surgimiento de las políticas públicas, para la construcción de estas, es necesario establecer nexo entre el estudio de lo que sucede en el seno del sistema político y lo que ocurre en la opinión pública, en sentido amplio. Esto significa especialmente que ya no se tomará como verdad absoluta que hay, por un lado, fenómenos puramente cognoscitivos y culturales en una población pasi-

va y marginar en una arena

Por tanto, el la presencia c das en el sis establecidos recepción de que “tiranía c sociales.

Hasta aquí e parte de acto ces cabe pre elaboración d mas que las responder en fundamentele las políticas p tales?

Algunas acep señalan un s anuncia lo “il lo que es “ “fragmentable

Se puede ent las relaciones tolerancia, el cipación polít básico del té Sociedad Civ “publicidad”. ámbito de la de la activa cas”.⁴

También es n do con el me presenta en eminencia de

va y marginada, y por otro lado, agentes activos que hacen política en una arena especializada, en el centro.

Por tanto, el surgimiento de las políticas depende por una parte, de la presencia de diversos actores sociales que presentan sus demandas en el sistema político, y en complemento, de los mecanismos establecidos por parte de las instancias gubernamentales, para la recepción de tales demandas, y de sus respuestas finales que, más que “tiranía de la oferta”, signifiquen respuestas a las demandas sociales.

Hasta aquí el adjetivo *públicas* ha significado la participación por parte de actores sociales en la hechura de las políticas, pero entonces cabe preguntarse no sólo respecto a quienes participan en la elaboración de las políticas, sino respecto de los ámbitos, de los temas que las políticas públicas deben atender. Para ello, conviene responder entonces ¿qué es un bien público?, ¿cómo los derechos fundamentales se constituyen en un bien público?, ¿en qué medida las políticas públicas resguardan y realizan los derechos fundamentales?

Algunas acepciones del significado de lo público frente a lo privado señalan un sentido dialéctico de la definición. De tal forma que se anuncia lo “iluminado” vs. lo “oscuro”, lo “abierto” vs. lo “cerrado”, lo que es “conocido” vs. lo “íntimo” y lo “indivisible” vs. lo “fragmentable”.³

Se puede entender por espacio público al ámbito en el que se dan las relaciones y la interacción política, el cual está normado por la tolerancia, el pluralismo, el diálogo, la libertad, la igualdad y la participación política. A partir del Estado Moderno, el supuesto social básico del término “espacio público” será la diferenciación entre Sociedad Civil y Estado, así como la idea permanente de la “publicidad”. El espacio público será, desde entonces, “alternativa o ámbito de la argumentación, de las garantías de la esfera privada o de la activa participación ciudadana en la formulación de políticas”.⁴

También es necesario referirse a la identificación común de lo privado con el mercado y de lo público con el Estado. Este debate, se presenta en el desarrollo histórico de la economía política: la preeminencia del mercado sobre el Estado (liberalismo) o el dominio de

la intervención estatal sobre el campo de acción del mercado (Estatismo). La importancia radica en la exposición de los procesos de “publicitación de lo privado” o de “privatización de lo público”, correspondientes a diferentes contextos espaciales y temporales. Esta idea conduce directamente a distinguir entre bienes privados y bienes públicos.

Para distinguir entre bienes privados y bienes públicos, desde un enfoque económico, se formulan dos preguntas. En primer lugar, ¿tiene el bien la propiedad de consumo rival?. Consumo rival significa que si un bien es utilizado por una persona no puede ser utilizado por otra. *Mutatis mutandis*, el consumo no rival se refiere a los casos en que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra. La segunda pregunta se refiere a la propiedad de exclusión: ¿es posible excluir a una persona de los beneficios de un bien sin incurrir en costos?. Los bienes privados tienen la propiedad de exclusión porque es posible impedir que las personas gocen de ellos si no pagan. Así, los bienes privados tienen las propiedades de consumo rival y de exclusión; Los bienes públicos se caracterizan por el consumo no rival y la imposibilidad de excluir a alguien de los beneficios.⁵

En sentido normativo, los Derechos Humanos son bienes públicos. Toda persona humana es titular de los Derechos Humanos, por lo que esta pertenencia de los derechos apunta a la generalización, a su universalización, por tanto nadie debe ser excluido de ellos. Para el ejercicio integral de los Derechos Humanos, en tanto Derechos Civiles y Políticos (vida, libertad de expresión, de asociación, de elegir autoridades, de religión, etcétera), y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (trabajo, salud, educación, seguridad social, etcétera), el Estado está obligado a generar las condiciones para toda la población, es decir, se trata en sentido estricto de consumos no rivales de los bienes encaminados a la realización de todos los derechos. Sin embargo, este sentido normativo de los Derechos Humanos como bienes públicos, encuentra límites empíricos: no todas las personas están incluidas, ni todos los bienes son accesibles para toda la población.

La distancia señalada entre el *deber ser* y el *ser*, requiere de mediaciones operativas para la realización de los Derechos Humanos. Una de ellas son las Políticas Públicas.

La medida e Humanos en plo de ello es salud y econo (IDH). En este lizar los Dere condiciones e los niveles de

En la arena e mos visualiza cual puede de a un debate p blicas. Exister institucional: por consenso da. El otro tip tuida por prof la competenc

Una condició las y los Jóve nidos, en est identidad y d colectiva con Humanos, se

Pero la incorp sistémica, de agenda institi poración a la Se movilizan ción y de org les, etcétera), ma las dema agenda institi flicto que sus

Se pueden ol por parte de l las leyes y pro

La medida en que las Políticas Públicas realizan los Derechos Humanos encuentra diversos indicadores para su medición. Ejemplo de ello es el conjunto de indicadores en materia de educación, salud y economía, que constituyen el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En este caso, la efectividad de las Políticas Públicas para realizar los Derechos Humanos, se reflejará en tanto logren elevar las condiciones educativas y sanitarias de la población e incrementar los niveles de ingreso.

En la arena específica de los Derechos de las y los Jóvenes podemos visualizar si están contenidos y de qué forma en la Agenda, la cual puede definirse como el conjunto de los problemas que apelan a un debate público y a la intervención activa de las autoridades públicas. Existen dos tipos principales de agendas. Una es la agenda institucional: reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública considerada. El otro tipo de agenda es la coyuntural o sistémica. Está constituida por problemas que, al contrario de la primera, no pertenecen a la competencia habitual de la autoridad pública.

Una condición fundamental para la realización de los Derechos de las y los Jóvenes es legitimar en la agenda sistémica los temas definidos, en este caso, los derechos a la vida libre de violencia, de identidad y de asociación. Esto significa un trabajo de deliberación colectiva con los sujetos juveniles que, en lenguaje de Derechos Humanos, se expresan como sujetos de exigibilidad.

Pero la incorporación de derechos de las y los jóvenes en la agenda sistémica, debe completarse necesariamente con su inclusión en la agenda institucional. Se pueden distinguir así, en materia de incorporación a la agenda institucional, los actores propiamente dichos. Se movilizan social y políticamente a través de formas de participación y de organización (partidos, asociaciones, movimientos sociales, etcétera), para lograr que la autoridad pública competente asuma las demandas sociales. Lo que, en definitiva, caracteriza la agenda institucional es el grado de consenso o, al contrario, de conflicto que suscita el problema considerado.

Se pueden observar a nivel federal y local los temas incorporados por parte de las instituciones en sus agendas de trabajo, a través de las leyes y programas definidos al respecto.

A nivel federal, se diseñó la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, de donde se desprende el Programa Nacional de la Juventud (Projuventud), el cual presenta los siguientes objetivos y acciones:

Estrate
venil

Objetivo Rector I: Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de los jóvenes

Objetivo Rect
res juveniles

- Programa de Acción: Impulso a la emancipación juvenil

- Programa d
condiciones d

Estrategia A. Fomento a la educación permanente de los jóvenes

Estrate

Estrategia B. Promover el desarrollo de los jóvenes en las actividades productivas y fomentar la formación para el trabajo

Estrate

Estrategia C. Generar oportunidades de acceso a la vivienda para jóvenes

Estrate
en situ

Estrate
capaci

- Programa de Acción: Fomento del bienestar juvenil

Estrategia A. Promover la salud integral de los jóvenes

Estrate
jóvene:

Estrategia B. Fomentar entornos que favorezcan un mejor desarrollo de la población joven

De lo descrito
ley, la genera
cano de la Ju
las y los jóve
manera progr
tucional. Al re
de vida libre
ma o estrateg
se en el prog
juvenil", corre

Estrategia C. Generar y apoyar opciones para el disfrute de lo juvenil

Objetivo Rector II: Generar áreas de oportunidad para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de los jóvenes

- Programa de Acción: Desarrollo de la ciudadanía y organización juvenil

Estrategia A. Fortalecimiento de la formación ciudadana juvenil

En la Ciudad
Distrito Fede
guientes:

Estrategia B. Apoyo a los procesos de organización juvenil

- derec

- Programa de Acción: Apoyo a la creatividad juvenil

- derec

Estrategia A. Fomento y apoyo a la creación cultural y juvenil

- derec

Estrategia B. Apoyo a la inventiva científica y tecnológica juvenil

Objetivo Rector III: Propiciar condiciones de equidad para los sectores juveniles en situación de exclusión

- Programa de Acción: Equidad de oportunidades para jóvenes en condiciones de exclusión

Estrategia A. Oportunidades para jóvenes indígenas y rurales

Estrategia B. Apoyo a jóvenes migrantes

Estrategia C. Apoyo y respeto a los derechos de los jóvenes en situación de calle

Estrategia D. Servicios y oportunidades para jóvenes con discapacidad

Estrategia E. Brindar asesoría y promover la reinserción de jóvenes en conflicto con la ley

De lo descrito se desprende que a nivel federal, al ser el objeto de la ley, la generación de la institución gubernamental (el Instituto Mexicano de la Juventud), ésta no contiene directamente derechos de las y los jóvenes. De cualquier forma, el PROJUVENTUD refleja, de manera programática, los derechos incorporados en la agenda institucional. Al respecto, vale señalar que los derechos de identidad y de vida libre de violencia, no están expresados en objetivo, programa o estrategia alguna, y el derecho de asociación puede observarse en el programa de “desarrollo de la ciudadanía y organización juvenil”, correspondiente al objetivo rector 2 (ver supra).

En la Ciudad de México, se promulgó la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal. Los derechos enunciados en esta ley son los siguientes:

- derecho a una vida digna
- derecho al trabajo
- derecho a la educación

- derecho a la salud
- derechos sexuales y reproductivos
- derecho a la cultura
- derecho a la recreación
- derecho al deporte
- derecho a fortalecer las identidades juveniles
- derecho a la integración y reinserción social
- derecho a la plena participación social y política
- derecho a la organización juvenil
- derecho a la información
- derecho a un medio ambiente sano
- derechos humanos de las y los jóvenes

Es evidente que el objeto de la ley es establecer los derechos de las y los jóvenes, pero a pesar de que se enuncia en la propia ley la generación del Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Juventud del Distrito Federal, hasta el momento sólo se ha creado el Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo.

La inclusión explícita del derecho de identidad en la Ley de los Derechos de las y los Jóvenes del Distrito federal, se localiza entre los artículos 30 al 32 dentro del “Capítulo IX: Del derecho a fortalecer las identidades juveniles”; el derecho de asociación se puede referir al derecho a la organización juvenil; y el derecho a la vida libre de violencia no se localiza explícitamente.

Además de observar si los derechos están contenidos en las agendas institucionales, tanto federal como de la Ciudad de México, habrá que revisar *grosso modo* sus orientaciones generales dispuestas tanto en el PROJUVENTUD como en la Ley de los Derechos de las y los Jóvenes de la Ciudad de México.

Así, en el PRC su diseño con resultado de múltiples acciones para la cneas, y acordamos”.

Otro aspecto articulador” la ñalar habrá c para su aparici

Pluralidad y p VENTUD, misi líticas pública oportunidad transversales dad en gener:

Sin embargo, VENTUD se re tud personal, un acompañ ten sus traye danos integra su calidad de

Por su parte, Ciudad de M activos en la que “se suste las relaciones va juvenil, en social pleno”.

También asu 30 se indica sociedad plur tante cambio tes elemento grupos social

Así, en el PROJUVENTUD se reconoce una visión pluralista, tanto en su diseño como en las y los destinatarios, al señalar que "(...) es el resultado de un gran esfuerzo en que la participación de diversos y múltiples actores permite contar con elementos y directrices básicas para la construcción, planeación y orientación de políticas idóneas, y acordes con las diversas condiciones de los jóvenes mexicanos".

Otro aspecto relevante del PROJUVENTUD es que postula como "eje articulador" la participación de las y los jóvenes, y profundiza al señalar habrá que propiciar la "generación de condiciones propicias para su aparición".

Pluralidad y participación son entonces características en el PROJUVENTUD, mismas que se reflejan en la orientación del diseño de políticas públicas que enuncia: "las políticas de juventud tienen la gran oportunidad de convertirse en el espacio que una las acciones transversales del Estado mexicano con la movilización de la sociedad en general".

Sin embargo, en sus propias orientaciones de políticas, en el PROJUVENTUD se reconoce a las y los jóvenes en una etapa de incompletud personal, al expresar que "las políticas de juventud deben ser un acompañamiento del joven, generadoras de itinerarios que faciliten sus trayectorias para convertirse en adultos, es decir, en ciudadanos integrales, estableciendo las condiciones para la mejora de su calidad de vida, bienser, bienhacer y bienestar".

Por su parte, en la Ley de los Derechos de las y los Jóvenes de la Ciudad de México, se propone a las y los jóvenes como partícipes activos en la realización de sus derechos. En su artículo 1 señala que "se sustenta en una perspectiva de género que busca equilibrar las relaciones entre las y los jóvenes, y tiene también una perspectiva juvenil, en tanto concibe al joven como sujeto de derecho y actor social pleno".

También asume una perspectiva plural y participativa. En el artículo 30 se indica que "todas las y los jóvenes como miembros de una sociedad pluricultural y como integrantes de una sociedad en constante cambio tienen el derecho de fortalecer y expresar los diferentes elementos de identidad que los distinguen de otros sectores y grupos sociales y que, a la vez, los cohesionan con otros". Y en el artí-

culo 36 apunta que: “Todas las y los jóvenes tienen el derecho a la Participación social y Política como forma de mejorar las condiciones de vida de los sectores juveniles”.

Finalmente, vale señalar que reconoce la citada ley, en el Gobierno de la Ciudad de México, la responsabilidad de apoyar a las y los jóvenes en la realización de acciones de beneficio colectivo dentro de los espacios de identidad que ellos mismos construyan (artículo 37).

Sin embargo, los derechos contenidos en dicha Ley, a pesar de exponer acentos plurales, participativos, identitarios e integrales, podrían permanecer en el espacio normativo, es decir, sin avanzar en acciones específicas, si no se construye, de manera participativa también, el Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Juventud del distrito Federal.

A manera de colofón: entre los aspectos relevantes que surgen al hablar de elementos relativos a la realización de los derechos de las y los jóvenes, se encuentran la incorporación de temas en las agendas sistémica primero e institucional posteriormente, y también en la definición de los contenidos de los propios derechos y de las orientaciones estratégicas de las políticas públicas. Al respecto, cabe subrayar que no se trata exclusivamente de un problema técnico, sino de una posibilidad política de participación por parte de las y los jóvenes y sus organizaciones desde su diversidad identitaria.

NOTAS:

¹ Maestro en políticas públicas y docente de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

² Cfr. Meny, Y., y Thoenig, J., *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992.

³ Cfr. Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad*, Ed. FCE, México, 1994, p. 12.

⁴ Cfr. Rabotnikof, N., *El Espacio Público y la Democracia Moderna*, Ed. IFE, México, 1997, p. 3.

⁵ Cfr. Stiglitz, J., *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2000, p. 150.

Bibliografía

Bobbio, Norb
1994.

Ley de los De
Meny, Y., y TI
1992.

Programa Na
ría de Educac

Rabotnikof, N
IFE, México, 1

Stiglitz, J., *La
lona*, 2000.

Bibliografía

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Ed. FCE, México, 1994.

Ley de los Derechos de las y los Jóvenes de la Ciudad de México. Meny, Y., y Thoenig, J., *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992.

Programa Nacional de Juventud 2002-2006. Editado por la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano de la Juventud.

Rabotnikof, Nora, *El Espacio Público y la Democracia Moderna*, Ed. IFE, México, 1997.

Stiglitz, J., *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2000.